

DOI: <http://doi.org/10.370.75/BAL.2021.04.01>

# Технологията за конституционни промени в българските конституции от 1947 и 1971 г.

---

## The Technology for Constitutional Changes in the Bulgarian Constitutions of 1947 and 1971

**Христо Паунов<sup>1</sup>**

### **SUMMARY**

The subject of this discussion is the specific activity of making changes in the basic law of the country, as regulated in the two „socialist“ constitutions of Bulgaria of 1947 and 1971. The purpose of the report is to make a brief comparative analysis of the technology for constitutional changes provided for in the Constitution of the People's Republic of Bulgaria of 1947 and the Constitution of the People's Republic of Bulgaria of 1971.

### **KEY WORDS**

Constitutions of the People's Republic of Bulgaria; Constitutional Changes

---

<sup>1</sup> Доц. г-р Христо Паунов, Юридически факултет, ПУ „Павел Хилендарски“, paunov@uni-plovdiv.bg (Assoc. Prof. Dr. Hristo Paunov, Faculty of Law, Paisii Hilendarski University of Plovdiv, paunov@uni-plovdiv.bg).

1. Предмет на настоящото изложение е една специфична дейност – тази по извършване на промени в основния закон на страната така, както е уредена в двете „социалистически“ конституции на България от 1947 и 1971 г.

Конституцията е стабилен юридически акт. Нейната същност и предназначение са да урежда трайно и принципно важни обществени отношения. Конституцията трябва да живее в близост с политическия и социалния живот на хората и именно поради тази причина и в посочените два „социалистически“ основни закона на страната ни също са се съдържали механизми, чрез които те могат да бъдат променяни.

2. Динамиката на обществено-политическия живот изисква конституционното право да не бъде „приковано“ към момента, в който е била създадена Конституцията, а да даде възможността при възникване на необходимост да се разглежда въпросът доколко основният закон отговаря на потребностите на деня и на предизвикателствата на бъдещето. Принципно правило в конституцията на която и да е държава е да се съдържа разпоредби, свързани с нейната ревизия. Самият термин „ревизия на конституцията“ не е конституционен термин, съдържащ се в основния закон, но се използва в конституционноправната теория и практиката. Тук той се използва в смисъл, че всяка промяна на разпоредби, съдържащи се в конституционните текстове, се нарича ревизия на конституцията.

Обобщено ревизията на конституцията може да се изрази по различни начини чрез изменение, допълнение или отмяна на отделни разпоредби, както и чрез приемането на нова конституция.

3. Целта на настоящото изследване е да бъде направен кратък сравнителен анализ на технологията за конституционни промени, предвидена в Конституцията на НРБ от 1947 г. и Конституцията на НРБ от 1971 г.

**3.1.** Конституцията на Народна република България от 1947 г.

Обществено-политическите събития, настъпили в България след 9 септември 1944 г., изиграват ролята на катализатор и са в основата на причините, довели до приемането на

нова конституция на страната. Търновската конституция продължава да действа и след 9 септември 1944 г.

През месец юни 1946 г. XXVI-то Обикновено народно събрание приема Закон за гонимване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на Народна република и за свикване на Велико народно събрание<sup>2</sup>.

През месец септември 1946 г. се провежда референдум на основание, на чиито резултати XXVI-то Обикновено народно събрание провъзгласява с декларация България за Народна република.

На 27 октомври 1946 г. се избира Велико народно събрание, което съгласно Закона за провеждане на референдума трябва да приеме нова конституция.

В социалистическата правна литература това ВНС бива характеризирано като „Учредително народно събрание на Народната република“<sup>3</sup>. Великото народно събрание трябва да направи това с три гласувания и едно четвърто поименно. За основа на своята работа ВНС приема проекта на тогавашния Отечествен фронт, но в събранието постъпват и други проекти за основен закон<sup>4</sup>.

Новата Конституция на Народна република България окончателно е приета на 4 декември 1947 г., а два дни по-късно, на 6 декември същата година, е обнародвана в бр. 284 на „Държавен вестник“ и влиза в сила от тази дата<sup>5</sup>.

В Конституцията от 1947 г. уредбата относно ревизирането на нейните текстове е особено нестелива – съдържа се в глава десета „Изменяване на Конституцията“, която се състои само от един член 99. Липсват разпоредби за Велико народно събрание освен за дейността на VI ВНС, което я е приело. Чл. 100 от Преходните разпоредби на КРБ от 1947 г. гласи:

<sup>2</sup> ДВ, бр. 174 от 2.08.1946 г.

<sup>3</sup> М. Геновски, Д. Димитров. *Основи на държавата и правото на НРБ. Част първа*. София, Наука и изкуство, 1964, с. 146.

<sup>4</sup> Вж. В. Методиев, А. Стоянов (състав.). *Български конституции и конституционни проекти*. София, Петър Берон, 1990.

<sup>5</sup> Подробно за приемането на КРБ от 1947 г. вж. Б. Спасов. *Учение за конституцията*. София, Сиби, 1997, с. 52 – 58; Е. Друмева. *Конституционно право*. София, Сиела, 2008, с. 188 – 192; С. Стойчев. *Конституционно право*. София, Сиела, 2002, с. 89 – 90.

„След като настоящата Конституция влезе в сила, Великото народно събрание, избрано на 27 октомври 1946 г., избира Президиум на Великото народно събрание по правилата на чл. 33, който веднага след това пристъпва към изпълнение на длъжностите си, предвидени в Конституцията. С това функциите на председателството на Великото народно събрание, избрано съгласно с чл. 2 от правилника за вътрешния ред на Великото народно събрание, се прекратяват, а за ръководене на заседанията на Великото народно събрание то си избира председател и подпредседатели, съгласно с чл. 20 от настоящата Конституция.“

Компетентен орган за изменение на Конституцията е обикновеното Народно събрание. Процедурата по ревизия на конституцията е особено лаконична. Като оправомощени субекти, притежаващи инициатива за такова изменение, са посочени правителството и най-малко една четвърт от народните представители. Тук прави впечатление също и краткият срок за поставяне за разглеждане на законопроекта за изменение на конституцията – не по-малко от една седмица след деня на неговото постъпване.

За приемането на този законопроект се изисква квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители. Законът за изменение на конституцията влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Внимателният прочит на конституционния текст води до извода, че Конституцията от 1947 г. може да бъде променяна във всичките ѝ части, като компетентността за това е само и единствено на Обикновеното народно събрание. В правната литература се среща твърдението, че това „правомощие на Народното събрание е абсолютно, неограничено“ и че конституцията на страната по онова време е „гъвкава,

лесно изменяема конституция<sup>6</sup>. По така посочената процедура Конституцията от 1947 г. е променяна 2 пъти – през 1961 г. и през 1969 г.<sup>7</sup>

Тук заслужава да се отбележи и още един важен факт – в тази конституция остава отворен въпросът за начина на приемане на нова конституция, тъй като разпоредбата на чл. 99 съдържва процедура единствено за нейното изменение.

**3.2.** Конституцията на Народна република България от 1971 г. Идеите за създаване на нова конституция на България се появяват още в началото на 60-те години на миналия век – през 1962 г., на VI конгрес на управляващата тогава БКП. По-късно отново се препомтържжават през 1966 г. Тъй като Конституцията от 1947 г. е смятана за основен закон на прехода към социализъм, фактът че страната навлиза в нов етап от своето развитие – този на развития социализъм, трябва да намери своя конституционен израз и то на най-високо ниво – нова конституция. Съгласно решение на Народното събрание, взето по предложение на парламентарна конституционна комисия, проектът на новата конституция се публикува за всенародно обсъждане на 30 март 1971 г.

На основание на чл. 17, т. 10 от Конституцията на НРБ от 1947 г. Народното събрание приема решение за провеждане на национален референдум за приемане на новата конституция. Това е безспорно нов начин за приемане на основния закон на страната и представлява демократичен способ, при който решава народът, а не избраните от него представители<sup>8</sup>. Характерно за тази конституция е, че в нея силно присъства идеологизацията<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Геновски, Димитров (1964), с. 147.

<sup>7</sup> Повече за измененията на Конституцията от 1947 г. вж. Спасов (1997), с. 57 – 58.

<sup>8</sup> Вж. Х. Орманджиев. Учредителната власт и българският конституционализъм. *130 години български конституционализъм. Първи том.* София, Кл. Охридски, 2009, с. 188.

<sup>9</sup> Подробно за Конституцията на РБ от 1971 г. вж. Спасов (1997), с. 58 – 62; Друмева (2008), с. 192 – 194; Стойчев (2002), с. 90 – 91.

Съгласно своите преходни разпоредби Конституцията на НРБ от 1971 г. е приета чрез всенародно гласуване – референдум, на 16 май 1971 г. и е провъзгласена от V Народно събрание на шестнадесетата му сесия в тържествено заседание, състояло се на 18 май 1971 г. – тогава и е обнародвана в „Държавен вестник“.

Конституцията от 1971 г. съдържа също самостоятелна глава, която урежда конституционната ревизия. Глава десета от основния закон е наименувана „Създаване и изменение на Конституцията“ и се състои само от един член 143. Веднага тук като характерна черта се откроява, че вече се предвижда възможност за провеждане на конституционно определена процедура за създаване на нова конституция. Отново обаче е възприета идеята, процедурата по ревизиране на основния закон да се осъществява от обикновено, а не от Велико народно събрание.

Очертават се две отделни форми за извършване на конституционни промени:

- 1) приемане на нова конституция;
- 2) изменения на действащата конституция.

Съгласно чл. 144, ал. 1, приемането на нова Конституция и изменението на действащата става по предложение на три субекта – Държавният съвет, Правителството или най-малко на една четвърт от народните представители. За разлика от Конституцията от 1947 г. тук са удължени сроковете, в които проектът за нова Конституция, респективно законопроектът за изменение на конституцията, се поставят за разглеждане в парламента – не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след тяхното постъпване в Народното събрание. За приемането им отново се изисква квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители. В периода на своето действие Конституцията от 1971 г. не е изменяна до 1990 г.

4. В новата общественно-политическа обстановка, след 10 ноември 1989 г., се поставя и въпросът за приемането на нова конституция на страната, тъй като Конституцията от 1971 г. вече не може да обслужва обществения живот и неговото развитие по пътя на демокрацията и към пазарната икономика.

Поради голямата политическа поляризация по онова време се създава една особена структура – Националната кръгла маса. На нея са представени реалните политически и обществени сили в страната, обединени от изключително отговорна и високохуманна цел – осъществяване на мирен преход от тоталитарно към демократично обществено устройство<sup>10</sup>. На този форум се стига до идеята, че промяната на Конституцията от 1971 г. е необходимо условие за по-нататъшното осъществяване на мирния и легалния преход към демокрация.

Един от документите, които приема Националната кръгла маса, е „Споразумение по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ“. Идеите в този документ от гледна точка на конституционните промени са в две основни насоки – първо, приемане от Народното събрание на изменения и допълнения на действащата конституция и, второ – приемане на нова конституция от Велико народно събрание. По реда, предвиден в чл. 143, завареното Народно събрание приема няколко закона за изменение и допълнение на Конституцията от 1971 г.<sup>11</sup>

Тук специално внимание заслужават две промени.

Промяната на член 143:

(1) (Изм. – ДВ, бр. 29 от 1990 г.) Приемането на нова Конституция и изменението на действащата Конституция става по предложение на Председателя (Президента) на Републиката, правителството или най-малко на една четвърт от народните представители.

**Извършена е промяна в субектите, които могат да иницират конституционни поправки.**

(2) (Изм. – ДВ, бр. 87 от 1990 г.) Проектът за нова Конституция се разглежда по реда и в сроковете,

---

<sup>10</sup> Повече за общественно-политическата обстановка в България по онова време вж. Д. Стоянкова. Обществено-политически фактори при приемане на Конституцията на Република България. *Studia Iuris*, 2 (2021), с. 90 – 98.

<sup>11</sup> ДВ, бр. 6 от 19.01.1990 г.; ДВ, бр. 29 от 10.04.1990 г.; ДВ, бр. 87 от 30.10.1990 г.; ДВ, бр. 94 от 23.11.1990 г.; ДВ, бр. 98 от 7.12.1990 г.

установени от Великото Народно събрание. Проектът за изменение на действащата Конституция се поставя на дневен ред не по-рано от две седмици и не по-късно от три месеца след неговото постъпване в Народното събрание.

**Извършва се разделяне на компетентностите на два различни органа – нова конституция ще може да се приема само от Великото народно събрание, а промени в действащия основен закон може да прави обикновеното Народно събрание.**

2. Параграф § 50 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България (ДВ, бр. 29 от 10.04.1990 г.), според който:

- новата конституция се изработва и приема от Велико народно събрание;
- Великото народно събрание се състои от 400 народни представители, избрани по ред, определен със закон;
- до приемането на новата конституция Великото народно събрание изпълнява и функциите на обикновено Народно събрание<sup>12</sup>;
- след приемане на новата конституция Великото народно събрание решава дали да продължи пълномощията си като обикновено Народно събрание до изтичане на четиригодишния му мандат или да се саморазпусне.

Като извод не може да не бъде отбелязано, че тези две промени показват известна историческа приемственост с нормите на Търновската конституция, която също предвижда органа Велико народно събрание. С оглед на новата обществено-политическа обстановка в страната и стремежът за скъсване със старите порядки, конституирането на ВНС е на нивото на задачата, за която то е избрано – създаването на новата конституция. От политическа гледна точка

---

<sup>12</sup> Това е интересна правна конструкция, която има аналог и в други страни – например Франция в периода 1945 – 1946 г., когато един и същ парламент работи в две качества – като Велико „конституция-даващо събрание“ и като обикновен парламент. Вж. Друмева (2008), с. 158.



Великото народно събрание игра в българската конституционна действителност, за да легитимира българската опозиция.

Конституционният съд на Република България изразява становище в своята практика, като приема че „Законът за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ (ДВ, бр. 29 от 1990 г.) възкреси една изоставена българска традиция в конституционното право и политическия живот на България от 1879 до 1947 г., според която приемането на основния закон е изключително правомощие на по-широко народно представителство, наречено Велико народно събрание. Седмото ВНС (1990 – 1991 г.) по своята същност е учредително, защото създава нов конституционен модел“<sup>13</sup>.

5. Конституциите на Народна република България от 1947 и 1971 г., както вече беше посочено, са известни с характеристиката, че са „социалистически“. Основният закон от 1947 г. служи като основа за трансформиране на обществено-политическия и икономическия живот в страната и за изграждане на социалистическа държава от „съветски тип“. Конституцията от 1971 г. е силно идеологизирана – за основна рамка на държавното управление служи Марксистко-ленинската идеология, а ръководната роля на Българската комунистическа партия и Българския земеделски народен съюз е прогласена на конституционно ниво.

Общият извод, който може да се направи от изложеното, е, че по времето на действието на Конституциите на Народна република България от 1947 и 1971 г. стремежът на конституционния законодател е бил конституционните правила да са така създадени, че те да могат да бъдат успешно прилагани, но и сравнително лесно ревизирани.

## Цитирани източници

Геновски, М. и Димитров, Д. *Основи на държавата и правото на НРБ. Част първа*. София, Наука и изкуство, 1964

<sup>13</sup> Решение № 8 по к. г. № 7 от 2005 г., ДВ, бр. 74 от 13.09.2005 г.

(Genovski, M. i Dimitrov, D. *Osnovi na darzhavata i pravoto na NRB. Chast parva*. Sofia, Nauka i izkustvo, 1964).

Друмева, Е. *Конституционно право*. София, Сиела, 2008 (Drumeva, E. *Konstitutsionno pravo*. Sofia, Siela, 2008).

Мемогиев, В. и Стоянов, Л. (състав.). *Български конституции и конституционни проекти*. София, Петър Берон, 1990 (Metodiev, V. i Stoyanov, L. (sastav.). *Balgarski konstitutsii i konstitutsionni проекти*. Sofia, Petar Beron, 1990).

Орманджиев, Х. Учредителната власт и българският конституционализъм. *130 години български конституционализъм. Първи том*. София, Кл. Охридски, 2009 (Ormandzhiev, H. *Uchreditelnata vlast i balgarskiyat konstitutsionalizam. 130 godini balgarski konstitutsionalizam. Parvi tom*. Sofia, Kl. Ohridski, 2009).

Спасов, Б. *Учение за конституцията*. София, Сиби, 1997 (Spasov, B. *Uchenie za konstitutsiyata*. Sofia, Sibi, 1997).

Стойчев, С. *Конституционно право*. София, Сиела, 2002 (Stoychev, S. *Konstitutsionno pravo*. Sofia, Siela, 2002).

Стоянкoва, Д. Обществено-политически фактори при приемане на Конституцията на Република България. *Studia Iuris*, 2 (2021), с. 90 – 98 (Stoyankova, D. *Obshtestveno-politicheski faktori pri priemane na Konstitutsiyata na Republika Bulgaria. Studia Iuris*, 2 (2021), s. 90 – 98).